

JAVNE RASPRAVE U PROCESU DONOŠENJA PROPISA –

Izmene u pravnom okviru i praksa sprovođenja tokom 2018. godine

Javne rasprave imaju veliki značaj za borbu protiv korupcije, delujući kao preventivno sredstvo. S jedne strane, one omogućavaju građanima, udruženjima i svima koji žele da doprinesu kvalitetu propisa, a s druge strane javna rasprava može da posluži kao korektiv prethodno učinjenog netransparentnog lobiranja, time što se tokom nje može pokazati da li su rešenja o kojima se raspravlja utemeljena na stvarnoj potrebi i javnom interesu.

Republički nivo

Javne rasprave u pripremi zakona su uređene kroz odredbe **Zakona o državnoj upravi**, i razrađene kroz odredbe Poslovnika Vlade. Ova pravila se odnose na većinu zakona koje razmatra Narodna skupština, ali ne na sve. Naime, Zakon o državnoj upravi primenjuje se samo kada nacrt zakona priprema neki „organ državne uprave“ (ministarstvo ili posebna organizacija), a predlaže ga Vlada, a **ne i na situacije kada je ovlašćeni predlagač zakona neko drugi** (narodni poslanik, Zaštitnik građana, Narodna banka Srbije, Skupština APV). Usled toga, kada bi pravila o javnim raspravama bila najbolja moguća, a njihova primena dobra, **postojala bi opasnost da se javnost isključi iz pripreme propisa**, kroz direktno predlaganje zakona od strane poslanika skupštinske većine.

Polovinom 2018. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o državnoj upravi, koje donose napredak u regulisanju ove oblasti. Pozitivne promene odnose se na to što sada postoji mogućnost **da se javna rasprava otvori u ranim fazama pripreme akta** (polazne osnove), što je određeno **koje se informacije moraju objaviti pre javne rasprave**, što postoji dužnost **da konsultovanja tokom pripreme zakona budu javna**, kao i što donose proširenje kruga akata prilikom čijeg donošenja je obavezna javna rasprava (postoji **dužnost da se javnost uključi i u pripremu pojedinih podzakonskih akata** i u organizovanje javne rasprave prilikom donošenja javnih politika).

Odredba izmenjenog Zakona o državnoj upravi,¹ koja se primenjuje od 29.10.2018, glasi:

Učešće javnosti u pripremi nacrta zakona, drugih propisa i akata

Član 77

Organi državne uprave dužni su da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme nacrta zakona, drugih propisa i akata, u skladu sa ovim zakonom.

Ministarstva i posebne organizacije dužni su da obaveste javnost putem svoje internet stranice i portala e-uprave o otpočinjanju izrade nacrta zakona, pri čemu objavljuju i osnovne informacije o planiranim rešenjima koja će biti predložena.

¹Zakon o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon)

Prilikom otpočinjanja pripreme nacrtu zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, ministarstva i posebne organizacije putem svoje internet stranice i portala e-uprave objavljuju i polazni dokument koji sadrži prikaz problema u određenoj oblasti i njihovih uzroka, ciljeve i očekivane efekte donošenja zakona, kao i osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa u toj oblasti, uključujući i prava i obaveze subjekata na koje se zakon odnosi (polazne osnove).

Ministarstva i posebne organizacije tokom pripreme nacrtu zakona sprovode konsultacije sa svim relevantnim subjektima, uključujući druge državne organe, relevantna udruženja, stručnu javnost, kao i druge zainteresovane strane, na način kojim se obezbeđuje otvorenost i delotvorno učešće javnosti u tom procesu.

Odredba stava 4. ovog člana shodno se primenjuje i prilikom pripreme podzakonskih akata kojima se razrađuju pojedine odredbe ili se određuje način izvršenja pojedinih odredaba zakona iz stava 3. ovog člana.

Ministarstva i posebne organizacije dužni su da u pripremi nacrtu zakona iz stava 3. ovog člana sprovedu javnu raspravu.

Sprovođenje javne rasprave u pripremi nacrtu zakona bliže se uređuje poslovnikom Vlade.

Ministarstvo nadležno za državnu upravu, u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za javne politike priprema i donosi pravilnik kojim se uređuju smernice dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona, drugih akata i propisa.

Odredbe ovog člana shodno se primenjuju u pripremi strategija razvoja, akcionih planova i drugih dokumenata javnih politika, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno.

U pripremi strategije razvoja obavezno se sprovodi javna rasprava, u skladu sa poslovnikom Vlade.

Međutim, ni ovim promenama nije propisano da organi vlasti imaju obavezu da organizuju javnu raspravu prilikom pripreme svih zakona. Naime, javna rasprava je i dalje obavezna samo za one zakone kojima se „**bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost**”. Ovakva zakonska odredba ostavlja prostor da se ključna pitanja u vezi sa javnim raspravama, uključujući i **odluku da li će ona biti organizovana** ili ne, urede Poslovnikom Vlade. Još jedna slabost pravnog okvira leži u činjenici da **nije uređena zaštita prava građana** u slučaju da izvršna vlast ne poštuje utvrđene obaveze u pogledu organizovanja javnih rasprava.

Poslovnik Vlade² nije menjan nakon izmena Zakona o državnoj upravi, tako da njegove relevantne odredbe glase:

Prilozi uz nacrt zakona

Član 40*

Kao prilog uz nacrt zakona predlagač dostavlja i analizu efekata zakona, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li

²“Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba

su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava.

Ako predlagač oceni da uz nacrt zakona ne treba da priloži analizu efekata zakona, dužan je da to posebno obrazloži.

Uz nacrt zakona predlagač dostavlja i prilog u kome se navode propisi i drugi opšti akti kojima se nacrt zakona izvršava i rokovi u kojima propisi i drugi opšti akti treba da se donesu.

Javna rasprava

Član 41*

Predlagač je obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu. Javna rasprava se može sprovesti i u pripremi strategije razvoja, uredbe i odluke.

Smatra se da su kriterijumi iz stava 1. ovog člana koji se odnose na obavezu sprovođenja javne rasprave ispunjeni u sledećim slučajevima:

- 1) prilikom pripreme novog sistemskog zakona;*
- 2) prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije;*
- 3) prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju;*
- 4) prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora - samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom.*

Odluku o sprovođenju javne rasprave, program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi određuje nadležni odbor, na predlog predlagača.

Postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranici predlagača i portalu e-uprave. Javni poziv sadrži i informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave.

Program javne rasprave obavezno sadrži: nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i priložima utvrđenim ovim poslovnikom, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.), način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje.

Rok za dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u pismenom ili elektronskom obliku iznosi najmanje 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva.

Javna rasprava traje najmanje 20 dana.

Ako predlagač ne sprovede javnu raspravu, a bio je obavezan, nadležni odbor pri razmatranju nacрта zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi.

Predlagača koji ne sprovede javnu raspravu prema programu koji mu je odredio nadležni odbor obavezuje da javnu raspravu sprovede u potpunosti.

Predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

Dostupnost materijala javnosti

Član 42

Ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kad nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta.

Međutim, bitno je napomenuti da su sada izmenjena pravila o javnim raspravama u pripremi strateških akata, jer se na njih od 16. februara 2019. godine, primenjuje Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika³, doneta na osnovu Zakona o planskom sistemu Republike Srbije⁴. Ovom Uredbom se predviđaju sledeća pravila:

V KONSULTACIJE I JAVNA RASPRAVA

Razlika između konsultacija i javne rasprave

Član 39

Konsultacije se sprovode tokom utvrđivanja javne politike i izrade nacрта dokumenta javne politike, kao i tokom izrade nacрта propisa, a njihova svrha je da se od zainteresovanih strana i ciljnih grupa prikupe podaci neophodni za sprovođenje analize efekata, u cilju definisanja optimalnih mera javne politike, odnosno rešenja u propisima.

Javna rasprava se sprovodi neposredno pre usvajanja dokumenta javnih politika, odnosno propisa, a njena svrha je da celokupnu javnost, a naročito subjekte na koje se odnose mere javne politike, odnosno obveznike postupanja po propisu, upozna sa gotovim tekstom nacрта, u cilju blagovremene pripreme za sprovođenje i prikupljanje primedbi i sugestija za finalne intervencije na tekstu.

1. Konsultacije

Obaveza sprovođenja konsultacija

Član 40

³ "Sl. glasnik RS", br. 8/2019

⁴ "Sl. glasnik RS", br. 30/2018

Predlagači dokumenata javnih politika, odnosno obrađivači zakona dužni su da tokom izrade tog dokumenta, odnosno zakona, tj. tokom sprovođenja ex-ante analize efekata, sprovedu konsultacije sa predstavnicima svih ciljnih grupa i ostalih zainteresovanih strana identifikovanih u skladu sa članom 11. ove uredbe, koristeći primerenu tehniku konsultacija.

Metodi konsultacija

Član 41

Metod (tehnika) konsultacija se bira u zavisnosti od problema koji se rešava, raspoloživog vremena i sredstava, kao i dostupnosti potencijalnih učesnika konsultacija.

Najčešće korišćene tehnike konsultacija jesu:

- 1) fokus grupa;*
- 2) okrugli sto;*
- 3) polustrukturirani intervju;*
- 4) panel;*
- 5) anketa;*
- 6) prikupljanje pisanih komentara.*

Sprovođenje konsultacija u organima državne uprave

Član 42

Tokom procesa formulisanja javne politike, odnosno izrade propisa, a u zavisnosti od prirode, opsega i potencijalnih efekata, predlagač u proces konsultacija uključuje predstavnike relevantnih organizacija civilnog društva, strukovnih udruženja i naučno-istraživačkih organizacija, kao i predstavnike javne uprave, uključujući i relevantne organe državne uprave.

Rokovi konsultacija se utvrđuju tako da omoguće učesnicima da sprovedu interne konsultacije i utvrde argumente za davanje preporuka za unapređenje dokumenata javnih politika, odnosno propisa. Ako se radi o dokumentima javnih politika koji se donose u vezi sa procesom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, konsultacije se sprovode u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

Republički sekretarijat za javne politike može da predloži državnom organu, koji je predlagač dokumenta javne politike, odnosno propisa da primeni određen metod konsultacija, ako oceni da nije obezbeđena reprezentativnost učesnika konsultacija. Inicijativu za podnošenje takvog predloga Republičkom sekretarijatu za javne politike može podneti bilo koja zainteresovana strana, a Republički sekretarijat za javne politike je dužan da preko svoje internet stranice obezbedi javnu dostupnost tih inicijativa i informacija o postupanju u skladu sa istim. Prikupljanje inicijativa od organizacija civilnog društva Republički sekretarijat za javne politike ostvaruje u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom.

Predlagač dokumenta javne politike, odnosno propisa razmatra sugestije koje tokom konsultacija iznose zainteresovane strane i ciljne grupe.

Učešće zainteresovanih strana u izradi dokumenta javne politike, odnosno propisa

Član 43

Predlagač dokumenta javne politike, odnosno propisa u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike, odnosno propisa po pravilu imenuje predstavnike ciljnih grupa i ostalih zainteresovanih strana, koje su učestvovala u procesu konsultacija, u cilju uvažavanja rezultata konsultacija u postupku izrade tog dokumenta, odnosno propisa.

Republički sekretarijat za javne politike i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom mogu da predlože državnom organu, koji je predlagač dokumenta javne politike, odnosno propisa da u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike, odnosno propisa, uključi određene zainteresovane strane i ciljne grupe. Inicijativu za podnošenje takvog predloga Republičkom sekretarijatu za javne politike i Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom može podneti svaka zainteresovana strana, a Republički sekretarijat za javne politike i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom dužni su da preko svoje internet stranice obezbede javnu dostupnost tih inicijativa i informacija o postupanju u skladu sa istim.

Ako se radi na međusektorskim dokumentima javnih politika, odnosno međusektorskim propisima sa značajnim efektima, organ državne uprave koji je predlagač, po pravilu u radnu grupu imenuje i predstavnike državnih organa koji su nadležni za te resore.

Način izveštavanja o toku i rezultatima konsultativnog procesa

Član 44

Nadležni predlagač informiše učesnike konsultacija o rezultatima sprovedenih konsultacija, a posebno o razlozima zbog kojih određene sugestije nisu uvažene i dužan je da informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija objavi na svojoj internet stranici najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka konsultacija.

Predlagač dokumenta javne politike, odnosno propisa tok i rezultate konsultativnog procesa finalno obrazlaže u okviru izveštaja o sprovedenoj analizi efekata, osim ako ne postoji obaveza sprovođenja analize efekata, u kom slučaju sačinjava izveštaj o rezultatima konsultativnog procesa, i dostavlja ga donosiocu uz dokument čije usvajanje predlaže.

2. Javna rasprava

Sprovođenje javne rasprave za dokumente javne politike

Član 45

Postupak javne rasprave o predlogu dokumenta javne politike sprovodi se u skladu sa poslovníkom Vlade.

Predlagač nije dužan da sprovede javnu raspravu u slučaju:

- dokumenata javnih politika za koje sprovođenje analize efekata nije obavezno po ovoj uredbi (član 6);*
- u slučaju potrebe hitnog donošenja, odnosno izmena važećih dokumenata javnih politika na lokalnom nivou, u cilju sprovođenja javnih politika usvojenih na republičkom nivou, odnosno usaglašavanja sa tim politikama;*

- u slučaju potrebe hitnih izmena važećih dokumenata javnih politika na republičkom nivou, kao i u slučaju manjih izmena akcionog plana kojim se menjaju aktivnosti u cilju realizacije ranije utvrđenih mera javne politike, ako saglasnost za to da nadležni odbor Vlade.

U slučaju iz stava 1. ovog člana predlagač je dužan da materijal, sa obrazloženjem razloga iz kojih se javna rasprava ne sprovodi, objavi u skladu sa ovim članom najkasnije kada ga dostavi donosiocu na usvajanje, osim u slučaju dokumenata javnih politika koji su od značaja za odbranu zemlje.

Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi

Član 46

Predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici, a ako je predlagač organ državne uprave i na portalu e-uprave najkasnije sedmog radnog dana pre podnošenja nadležnom donosiocu na razmatranje i usvajanje.

Izveštaj iz stava 1. ovog člana, naročito sadrži podatke o:

- vremenu i mestu održavanja javne rasprave;
- učešću organa javne vlasti, organizacija civilnog društva i privrednih subjekata u javnoj raspravi;
- datim sugestijama u pogledu definisanja posebnih ciljeva i mera za postizanje tih ciljeva, kao i izbora institucija nadležnih za njihovo sprovođenje i formulisanja pokazatelja učinka javnih politika, odnosno mera;
- načinu na koji su sugestije ugrađene u predlog dokumenta javne politike i ako nisu, iz kojih razloga to nije učinjeno.

Istovremeno sa objavljivanjem, ovaj izveštaj postaje sastavni deo već ranije objavljenog izveštaja o sprovedenoj analizi efekata.

Još jedan propis koji je pretrpeo izmene tokom 2018. godine, a koje se tiču učešća javnosti u postupku donošenju odluka organa vlasti je i **Zakon o planiranju i izgradnji**⁵. Naime, izmenama ovog zakona uvedena je obaveza organizovanja ranog javnog uvida nakon odluke o izradi prostornog, odnosno urbanističkog plana.

16. Postupak za donošenje planskih dokumenata

16a Rani javni uvid

Član 45a

Posle donošenja odluke o izradi prostornog, odnosno urbanističkog plana, nosilac izrade plana organizuje upoznavanje javnosti (pravnih i fizičkih lica) sa opštim ciljevima i svrhom izrade plana, mogućim rešenjima za razvoj prostorne celine, mogućim rešenjima za urbanu obnovu, kao i efektima planiranja.

⁵Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014 i 83/2018)

Rani javni uvid oglašava se u sredstvima javnog informisanja i u elektronskom obliku na internet stranici jedinice lokalne samouprave i na internet stranici donosioca plana i traje 15 dana. Rani javni uvid počinje danom oglašavanja.

U toku ranog javnog uvida pribavljaju se uslovi i drugi značajni podaci za izradu planskog dokumenta od organa, posebnih organizacija, imalaca javnih ovlašćenja i drugih institucija. Organi, posebne organizacije, imaoци javnih ovlašćenja i druge institucije dužni su da po zahtevu nosioca izrade planskog dokumenta dostave uslove i sve raspoložive podatke u toku trajanja ranog javnog uvida, a najduže u roku od 15 dana od dana prijema zahteva. Izuzetno uslovi i svi raspoloživi podaci se mogu ustupiti u roku od 30 dana uz obrazloženje nadležnog organa, odnosno organizacije za nepostupanje u navedenom roku.

Sve primedbe i sugestije pravnih i fizičkih lica evidentira nosilac izrade planskog dokumenta, a evidentirane primedbe i sugestije mogu uticati na planska rešenja.

Javnost mora imati mogućnost izjašnjavanja, a evidentirane primedbe mogu uticati na planska rešenja.

Rani javni uvid i javni uvid obavlja komisija za planove jedinice lokalne samouprave za planska dokumenta iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, odnosno komisija za javni uvid za prostorne planove u nadležnosti Republike Srbije koju obrazuje ministarstvo nadležno za poslove prostornog planiranja i urbanizma, a za prostorne planove u nadležnosti autonomne pokrajine komisija za javni uvid koju obrazuje organ autonomne pokrajine nadležan za poslove prostornog planiranja i urbanizma.

Sredstva za obavljanje ranog javnog uvida obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, budžetu autonomne pokrajine, odnosno u budžetu jedinice lokalne samouprave.

Lokalni nivo

U junu 2018. godine usvojene su i **Izmene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi**⁶ koje donose novine u pogledu obaveze organizovanja javnih raspravi na lokalnom nivou. Ove dopune propisuju obavezu da gradovi i opštine organizuju javnu raspravu tokom donošenja nekih odluka, uključujući u to i raspravu o ključnim delovima budžeta (planiranje investicija), dok je za ostale to ostalo opciono.

Građani mogu i da iniciraju sprovođenje javne rasprave, kada to ne odluči onaj organ koji donosi propis. U tom cilju, predlog je potrebno da podrži najmanje 100 građana sa biračkim pravom na teritoriji opštine, pri čemu se na prikupljanje potpisa primenjuje procedura iz «propisa koji uređuju građansku inicijativu». Reč je o složenoj proceduri iz zastarelog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, koja podrazumeva veoma kratke rokove. Ostalo je i nerešeno prethodno pitanje – kako će građani uopšte znati da se priprema neki propis, što je preduslov da delotvorno ostvare svoju inicijativu za održavanje javne rasprave. Od momenta od kada akt bude predložen na usvajanje skupštini opštine, i kada to bude poznato građanima, može proteći veoma kratko vreme do njegovog postavljanja na dnevni red skupštine, i zainteresovani građani možda neće imati vremena da iniciraju održavanje rasprave.

⁶Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 47/2018)

Jednako je problematično to što se javna rasprava neće obavezno održati kada to zatraže građani, već o ovom predlogu odlučuje nadležni odbor skupštine opštine, što znači da takav predlog može i da ga ne prihvati.

Regulisanje javnih rasprava na lokalnom nivou svakako je značajna novina u našem pravnom okviru. Međutim, kada je reč o lokalnoj samoupravi, osnovni problem predstavlja činjenica da se odredbe Poslovnika o radu Vlade, koji uređuje mnoga bitna pitanja sprovođenja javnih rasprava na centralnom nivou, ne primenjuju prilikom javnih rasprava na drugim nivoima vlasti, tako da kvalitet budućih rešenja zavisi od eventualnih izmena statuta gradova i opština. U tom smislu ne postoje garancije da će javne rasprave biti organizovane tako da učesnici raspoložu svim potrebnim informacijama i da imaju dovoljno vremena da utiču na donošenje budžeta i drugih odluka. Potrebno je da se javne rasprave na lokalnom nivou učine makar onoliko kvalitetnim koliko su rasprave koje se održavaju u pripremi zakona (kada se poštuju pravila iz Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade), uz obavezu objavljivanja izveštaja o javnoj raspravi, minimalni rok za održavanje, objavljivanje informacija na internet stranici.

Generalno, kada je reč o javnim raspravama, zajednički problem kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou predstavlja to što građani nemaju na raspolaganju pravna sredstva ukoliko pravila o javnim raspravama budu prekršena.

Istraživanje o javnim raspravama u 2018.

Transparentnost Srbija je sproveda istraživanje o javnim raspravama koje su na centralnom nivou održane tokom 2018. godine. Imajući u vidu kriterijume iz Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade, u okviru istraživanja smo prvo utvrdili da li su javne rasprave održane u pripremi zakona kod kojih obaveza nesumnjivo postoji, odnosno kada su donošeni novi zakoni koji su određenu oblast uređivali po prvi put ili su to činili na bitno drugačiji način nego što je bilo ranije. U 2018. je bilo 16 takvih zakona, predloženih od strane Vlade.

Od tog broja, izveštaj o održanoj javnoj raspravi bio je dostupan samo u jednom slučaju – za predlog Zakona o Centralnom registru stanovništva, koji je sprovelo Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Izveštaj je dostupan na sajtu Ministarstva i na portalu e-Uprava Vlade Srbije. Međutim, ni u tom slučaju nisu bile objavljene polazne osnove i informacija o članovima radne grupe koja je izradila nacrt zakona.

Sudeći po informacijama sa Portala e-uprava, javna rasprava je bila održana u još nekim slučajevima:

- Predlog zakona o železnici
- Predlog zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju
- Predlog zakona o interoperabilnosti železničkog sistema
- Predlog zakona o putevima
- Predlog zakona o Nacionalnom okviru kvalifikacija Republike Srbije
- Predlog zakona o prosvetnoj inspekciji
- Predlog zakona o udžbenicima
- Predlog zakona o elektronskoj upravi
- Predlog zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanju usaglašenosti
- Predlog zakona o vojnom obrazovanju

Međutim, ni za ovih 10 zakona na portalu e-Uprava nije objavljen izveštaj sa javne rasprave koji bi pokazao da je ona zaista i održana i da su razmotreni upućeni predlozi i komentari.

Za preostalim pet zakona nema traga o javnoj raspravi na portalu e-uprava, mada su u nekim slučajevima takve informacije postojale ili još uvek postoje na sajtovima resornih ministarstava:

- Predlog zakona o zdravstvenom osiguranju⁷
Predlog zakona o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika
- Predlog Zakona o platama zaposlenih u javnim agencijama i drugim organizacijama koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave⁸
- Predlog zakona o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala iz porodilišta u Republici Srbiji
- Predlog zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova⁹

Tokom 2018. Vlada je predložila 70 zakona o izmenama i dopunama postojećih zakona. U okviru ovog istraživanja, na slučajnom uzorku (svaki peti zakon sa spiska) proverili smo da li su održane javne rasprave i da li sadrže sve predviđene elemente. Iako je reč o zakonima koji donose bitne izmene i nesumnjivo zanimaju jedan deo javnosti, javna rasprava je održana samo u jednom slučaju. Reč je o Zakonu o inspeksijskom nadzoru, za koji je objavljen izveštaj, kao i analiza efekata. S druge strane, nema traga da su održane javne rasprave povodom izmena zakona o duvanu, poreskom postupku i poreskoj administraciji, učeničkom i studentskom standardu, privatnom obezbeđenju, o policiji, prevozu putnika u drumskom saobraćaju, penzijskom i invalidskom osiguranju, pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica, stečaju, vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, deviznom poslovanju, načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i računovodstvu.

Najzad, tokom 2018. održane su javne rasprave o još nekim zakonima, čije donošenje Vlada nije predložila tokom te godine. Za neke od njih su objavljeni i izveštaji sa javne rasprave:

- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
- Zakon o turizmu
- Zakon o ugostiteljstvu
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o socijalnoj zaštiti
- Zakon o metrologiji
- Zakon o javnim nabavkama
- Zakon o socijalnom preduzetništvu
- Zakon o agencijskom zapošljavanju

⁷https://www.zdravlje.gov.rs/downloads/2016/Decembar/Nacrt_zakona_o_zdravstvenom_osiguranju.pdf

⁸www.mduls.gov.rs%2Fdoc%2Frasprave%2F161117%2FNacrt%2520zakona%2520o%2520platama%2520zaposlenih%2520u%2520AP%2520i%2520JLS%2520sa%2520obrazlozenjem.doc&usg=AOvVaw11VWdD3xVRcGRaHm0zjgHF

⁹<https://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/nacrt-zakona-o-postupku-upisa-u-katastar-nepokretnosti-i-vodovima>

S druge strane, takvih informacija nema na portalu e-Uprava o Zakonu o vodi za ljudska upotrebu, Zakon o robnim berzama i Zakon o biocidnim proizvodima.

Ovi nalazi jasno pokazuju da se pravila o javnim raspravama i dalje ne poštuju. Izmene Zakona i ranije izmene Poslovnika Vlade nisu donele značajan napredak, jer je objavljivanje potpunih informacija o javnim raspravama i dalje pre izuzetak nego pravilo.

Poseban problem predstavlja to što se u praksi dešava da se nakon javne rasprave raniji nacrt značajno izmeni, da u njega budu unete nove odredbe na čiju problematičnost bi građani i privreda želeli da ukažu, ali da za tako nešto više nema zakonskih mogućnosti, izuzev kroz dostavljanje predloga amandmana narodnim poslanicima. Međutim, ova mogućnost za popravljavanje predloga zakona je u stvarnosti sve manje delotvorna, imajući u vidu praksu parlamentarne većine.

Primer za problematične odredbe koje se mogu naći u drugom nacrtu zakona je slučaj Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, gde su se u decembarskom nacrtu pojavile nove problematične odredbe, kojih nije bilo u tekstu iznetom na javnu raspravu (u martu 2018). Reč je o izuzimanju Narodne banke Srbije iz nadležnosti Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. S druge strane, ni u izveštaju sa javne rasprave, ni u obrazloženju novog nacrta ne vide se razlozi za neprihvatanje predloga. Suprotan primer predstavlja objavljivanje informacija o javnoj raspravi za Zakon o javnim nabavkama.

Naročito zabrinjava to što među organima državne uprave ne postoji jedinstvena praksa postupanja. Dok neki od njih poštuju obavezu objavljivanja informacija o javnim raspravama na Vladinom portalu e-Uprava, drugi informacije o javnim raspravama objavljuju isključivo na svojoj veb-prezentaciji. To je, između ostalih slučaj sa Ministarstvom pravde koje je isključivo na svojoj veb-prezentaciji objavilo javnu raspravu o Zakonu o sprečavanju korupcije, Zakonu o lobiranju i o radnim verzijama ustavnih amandmana.

Transparentnost – Srbija

februar 2019.